第 9 号：关于加强公共数据运营，加快数据要素市场建设的建议

（市六届人大三次会议）

关于加强公共数据运营，加快数据要素市场建设的建议

第 9 号（财经类 9 号）

舒城代表团：宋长安代表

党的二十大报告明确提出，加快发展数字经济，促进数字经济和实体经济深度融合，打造具有国际竞争力的数字产业集群。2023 年 2 月，中共中央、国务院印发《数字中国建设整体布局规划》，明确提出要“释放商业数据价值潜能，加快建立数据产权制度，开展数据资产计价研究，建立数据要素按价值贡献参与分配机制”。新成立的国家数据局明确提出要“以公共数据为引领，鼓励探索企业数据授权使用新模式”。

统筹推进政务数据共享，鼓励第三方深化对公共数据的挖掘利用，推动数据要素的市场化、价值化，是推动我市数字化转型的重要举措。当前，我市构建全市集中管理、统一标准、共享使用、动态更新的政务数据资源目录体系，累计归集共享数据超 181 亿条。依托政务数据共享，在公共数据开放共享方面虽取得一定成效，但相比于公共数据资源开放程度较高的先进地区，我市数据开放范围和渠道仍有不足，数据应用深度开发仍需加强。

一、现状以及不足

（一）政策执行缺乏依据

我市公共数据开放管理办法、实施细则、授权机制缺失，导致公共数据开放管理的分类规则、管理机制以及相关安全法律责任界定不清晰。由于相关制度体系不健全，导致公共数据开放授权的缺少底层支撑，则无法有效规避和控制涉及个人隐私、数据安全的潜在风险，数据开放中的具体操作性问题将无章可循。同时制度的缺失也会导致监督约束机制难以有效落地，在实际工作中，各部门在是否开放数据、开放什么数据的自由裁量权较大。

（二）公共数据资源化、资产化程度较低

现阶段开放的公共数据普遍存在“重数量轻质量”、数据价值低、数据碎片化、更新周期较长等现象，在促进数字经济服务民生中的实用性还不高。现有开放数据从量上看形成了较大规模，但涉及核心业务办理、社会公众迫切需求的数据较少，实用性较强的公共数据开放程度不足，存在“有目录无数据”“有数据无价值”的情况。公共数据开发利用程度仍有待进一步加强。

（三）数据流通平台功能不完善

公共数据开放网站尚处于建设阶段，未能形成标准统一、互联互通的公共数据开放平台体系。目前我市数据资源目录体系开放量仅有省平台的 3%，现有数据资源下载量和调用量也较低。平台未能实现公共数据分类分级，没有授权第三方主体进行深度开发利用。数据作为一种新型生产要素，

既要形成产品，又要有流动平台才能产生和发挥其价值。

（四）第三方主体参与机制未建立

未能充分调动社会力量参与数据创新应用，公共数据开放多来源于政府。我市商业化利用欠缺也是社会力量参与较少的原因，目前的数据开放主要是实现了政府工作透明化的目的，真正有价值的公共数据尚未完全实现安全开放和商业化利用。

二、做法及建议

（一）加快立法与政策支持

通过制定相关政策立法的方式保护公共数据安全，明确各级政府和部门在数据共享中的职责和义务。使公共数据从采集、存储、流转、开发利用等环节都有相应的制度保障，明确数据运营权和数据要素交易的规范和标准。设立数据运营权监管机构，对公共数据进行监管和管理，确保数据安全和合规性。

（二）加强公共数据分类分级与确权管理

由市数管局牵头，相关大数据机构协力对各级政府机关、企事业单位依法履职或提供公共服务过程中产生的公共数据进行汇聚共享和开放开发，强化统筹授权使用和管理。探索公共数据分类分级确权授权方式。推动建立数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权等分置的产权运行机制。建立数据产权的确权登记制度，明确数据产权登记的内容、流程和各参与方的权利义务。

（三）建设公共数据运营授权服务平台

建设全市统一的公共数据授权运营管理服务平台，实现数据开放共享与流通。平台由市政府主导，国有大数据企业建设、运营，实现公共数据托管与开发利用。通过平台实现初步的数据处理、加工提炼等数据增值以及数据安全保障等业务服务。包括完善数据开放前的数据治理工作，保障开放数据质量；强化开放后的数据审查工作，完善平台的数据审查机制。

（四）以国有企业为试点，开展公共数据授权运营

对不承载个人信息和不影响公共安全的公共数据，可以通过授权国有大数据企业等第三方主体，以模型、核验等产品和服务等形式向社会提供，推动按用途加大供给使用范围。例如，推动用于公共治理、公益事业的公共数据有条件无偿使用，探索用于产业发展、行业发展的公共数据有条件有偿使用。国有企业运营公共数据不仅考虑经济效益，更是在承担社会责任和公益使命的背景下运作，能够更为注重公共数据的合法性、安全性和可靠性。

（五）培育数据产业集群

加大公共数据开放力度，发挥市场作用，完善多元主体开发利用数据机制，打造适合公共数据授权运营和开放利用的生态体系。成立以市数管局为主管单位，国有大数据企业为牵头单位的数据要素产业联盟，整合各行业数据要素资源，推动数据的开放共享，提升数据资源价值。以产业联盟的形式持续开展数据要素产业发展规划和方案研究，推进数据要素成果转化和数据产业创新发展。

（六）组织领导和制度保障

建议由市政府主要领导牵头成立跨部门的数据运营和数据要素市场发展领导小组，市数管局统筹，国有大数据企业配合盘清数据家底，根据业务部门与民生服务需求，制定我市公共数据相关基础制度与授权运营方案。国有大数据企业在数字化转型方面积累了大量的项目经验，包括大数据分析、人工智能、区块链等新技术的应用，具备建设安全可信的数据平台与运营公共数据的能力。同时国有大数据企业有更多的机会参与政策制定和资源整合，从而为更多市场主体提供更好的平台和投资空间，实现公共数据高效流通和应用创新。